FRC 1.1261

64

1261

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 10599

RAPPORT

FAIT

PAR PHILIBERT BALLARD,

Député du Département de la Nièvre,

SUR la classification des dépenses publiques.

Séance du 22 Messidor, an 4.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

JE viens, au nom de la commission que vous avez chargée d'examiner la résolution du Conseil des Cinq-Cents rela-

lative à la classification des dépenses publiques, vous faire part du résultat de ses réflexions sur les dispositions qu'elle contient.

Le meilleur & peut-être le seul moyen de mettre de l'ordre dans les finances d'un état aussi vaste que la France, d'établir un juste équilibre entre la recette & les dépenses, de parvenir à les restreindre aux besoins indispensables du gouvernement, de n'imposer enfin que les sommes strictement nécessaires pour y faire face selon les diverses occurrences où il peut se trouver, c'étoit, sans doute, d'analyser les dépenses, de les diviser, de les classer, de distinguer celles qui doivent être acquittées par le trésor public, de celles qui peuvent être mises sans inconvénient à la charge des départemens : c'est ce que firent les Assemblées constituante & législative, & tel est l'objet que le Conseil des Cinq-Cents s'est proposé dans la résolution du 12 prairial dernier, soumise en ce moment à votre approbation.

Cette résolution est composée de quatre articles, dont les dispositions ont paru à votre commission susceptibles de plusieurs observations importantes.

Le premier comprend les dépenses qui doivent être acquittées par le trésor public, *sous le titre de dépenses de gouvernement.*

Le second détermine celles qui seront mises à la charge des départemens, *sous le titre de dépenses d'administration*, & règle la manière dont il y sera pourvu.

Le troisième est relatif aux frais de bureau des municipalités & des cantons, ainsi qu'aux traitemens des secrétaires-greffiers & des commis qu'il fait supporter par les communes.

Le quatrième enfin prescrit le mode & l'époque à laquelle les dépenses comprises sous l'article 2 seront acquittées.

En rendant justice aux motifs qui ont déterminé le Conseil des Cinq-Cents à vous présenter cette résolution, votre commission ne s'est pas dissimulé que ses dispositions sont obscures & incomplètes, que l'exécution en seroit tout-à-

THE NEWBERRY LIBRARY CHICAGO

la fois injuste & impossible, si des lois postérieures ne corrigeoient pas les vices qu'elle renferme; qu'il seroit facile de lui substituer un plan plus simple, plus naturel, plus juste, plus conforme aux principes de l'égalité politique, qui est l'une des bases fondamentales de notre pacte social, plus propre à remplir l'objet que le Conseil des Cinq-Cents s'est proposé, plus digne en un mot des conceptions du corps législatif d'une grande nation.

Elle a pensé, en premier lieu, qu'en rétablissant un régime contraire à celui qui existe actuellement, le Conseil des Cinq-Cents auroit dû rapporter la loi d'où celui-ci tire son origine: je veux parler du décret du 19 fructidor, an 2, qui a « supprimé la distinction des sous additionnels à la » charge des départemens, en ordonnant *qu'ils seroient* » *réunis au principal de la contribution foncière pour ne for-* » *mer qu'une seule masse, & être indistinctement versés au* » *trésor public, qui dès lors a été chargé d'acquitter les frais* » *d'administration des départemens & districts, ainsi que ceux* » *des tribunaux & des juges, comme faisant partie des dé-* » *penses générales de la République.* ».

Le rapport de ce décret lui a paru d'autant plus indispensable, qu'indépendamment de ce que deux lois dont les dispositions se détruisent mutuellement, & dont les effets sont diamétralement opposés, ne peuvent subsister en même temps, cette réticence peut faire craindre que le Corps législatif n'ait l'intention de porter le principal de la contribution foncière de l'an 5 à la même somme qu'en 1793; ce qui feroit évidemment un double emploi & une surcharge qu'il n'est guère possible de faire supporter aux propriétés territoriales, parce qu'elles étoient déja trop grevées avant que les sous additionnels imposés pour faire face aux dépenses d'administration & de l'ordre judiciaire eussent été réunis au principal de la contribution foncière dont ils font aujourd'hui partie.

En second lieu, votre commission a vu avec le plus vif regret que la résolution dont il s'agit, qui devroit com-

prendre dans ses deux premiers articles toutes les dépenses publiques, en a omis plusieurs d'une grande importance ; & de ce nombre sont les frais de justice, l'entretien des hôpitaux & des hospices, les secours accordés aux pères & mères des défenseurs de la patrie, aux vieillards & aux personnes infirmes, également hors d'état de travailler pour vivre ; les pensions des militaires retirés du service pour cause de blessures, ou à raison de leur grand âge qui ne leur permet plus de supporter les fatigues de la guerre ; enfin, celles décrétées en faveur des veuves & enfans de ceux qui sont morts glorieusement en combattant les ennemis de la République.

Cette omission, qui ne paroît pas naturelle, fait craindre que la majeure partie de ces dépenses, qui, par leur nature, doivent être acquittées par le trésor public, ne soit mise à la charge des départemens.

Seroit-il juste en effet que les départemens qui ont montré un plus grand dévouement à leur patrie, en lui fournissant un plus grand nombre de défenseurs, se trouvassent chargés des pensions que la loi accorde aux militaires hors d'état de continuer leurs services, ainsi qu'aux veuves & enfans de ceux qui ont péri pour le triomphe de la liberté ?

Seroit-il juste que les départemens où l'ordre & la tranquillité ont toujours régné, supportassent les frais de justice & la nourriture des prisonniers des départemens voisins que le tribunal de cassation leur renvoie, ou qui ont, en certains cas, la faculté de décliner la juridiction du tribunal criminel de leur département ?

Seroit-il juste enfin que l'entretien des hôpitaux & des hospices dont les biens, déclarés domaines nationaux, ont été vendus en totalité ou en partie dans quelques départemens au profit de la République, fût actuellement à la charge de ceux qui se trouvent privés de cette ressource ?

Votre commission ne le pense pas. Mais le silence de la résolution sur ces diverses dépenses laisse dans les esprits une incertitude pénible qu'il est important de dissiper pour

ne pas affoiblir la confiance, qui eſt le plus grand reſſort des gouvernemens repréſentatifs.

En troiſième lieu, ſi tous les départemens de la République étoient également populeux, également étendus, également fertiles, il deviendroit peut-être indifférent que telles ou telles dépenſes fuſſent miſes à leur charge, ou acquittées par le tréſor public.

Mais quand on conſidère qu'il réſulte de la diviſion du territoire de la République qu'il y a des départemens qui ont plus de huit cent mille ames de population, près de cinq cents lieues quarrées de ſurface, & des contrées de la plus grande fertilité;

Qu'il y en a d'autres où la population ne s'élève pas à cent mille perſonnes, l'étendue territoriale à plus de deux cents lieues quarrées, dont une partie couverte de landes eſt encore frappée de ſtérilité;

Quand on conſidère que cette énorme différence entre leur étendue, leur population & leur fertilité, en a introduit une autre à-peu-près équivalente entre leurs contributions reſpectives, au point que les premiers ſont impoſés à plus de *ſept millions*, tandis que d'autres ſupportent avec peine ſept cent mille livres de contribution foncière;

Quand on conſidère enfin qu'ils ont tous une adminiſtration & une école centrales, un tribunal criminel, un tribunal civil, à-peu-près le même nombre de juges & de tribunaux de police correctionnelle; que, dans chaque canton, il y a une juſtice de paix; que la différence exiſtante dans le nombre & les traitemens de tous ces fonctionnaires publics eſt très-légère, & qu'il n'eſt pas en leur pouvoir de diminuer les dépenſes fixes de ces divers établiſſemens, parce qu'elles ſont réglées par des lois poſitives, alors non-ſeulement il paroît injuſte de les mettre à leur charge, puiſqu'ils n'ont pas les mêmes moyens pour les acquitter, mais il ſeroit même impoſſible d'exécuter l'article II de la réſolution dont il s'agit, portant « qu'il y ſera pourvu par un prélévement » en ſous additionnels, qui, dans aucun département, ne

» pourra excéder le cinquième des contributions » ; parce qu'elle ne ſtatue pas, comme le fit l'Aſſemblée conſtituante en 1791, que « dans les départemens où ces quatre ſous pour » livre ſeront inſuffiſans, le tréſor public ſupportera l'excé- » dant de cette charge » ; parce qu'il eſt démontré que dans quelques départemens ces dépenſes s'éleveront à plus de *dix* & même de *douze* ſous pour livre du principal de leur contribution foncière, tandis que d'autres ne paieroient pas dix-huit deniers pour livre.

Cette différence frappante bleſſe non-ſeulement l'égalité politique & conſtitutionnelle qui doit exiſter entre les départemens comme entre les particuliers, puiſque l'une eſt la conſéquence de l'autre; mais elle préſente encore l'inconvénient d'affoiblir la recette ſur laquelle le gouvernement aura compté pour faire face aux dépenſes miſes à la charge du tréſor public, s'il eſt obligé, comme l'on n'en peut douter, de ſupporter l'excédant des quatre ſous pour livre, qui ſeront inſuffiſans dans quelques départemens pour acquitter les dépenſes miſes à leur charge, parce que ceux où le cinquième de leurs contributions excédera leurs dépenſes locales, n'impoſeront que la ſomme ſtrictement néceſſaire pour les acquitter.

Votre commiſſion a penſé que dans le moment actuel où le gouvernement a beſoin de toutes ſes reſſources, où il eſt ſi difficile de reſtreindre ſes dépenſes & d'élever la recette au niveau de ſes beſoins, il eût été beaucoup plus ſimple qu'il continuât à ſe charger de toutes les dépenſes publiques ſans *diſtinguer* celles qui peuvent être miſes à la charge des départemens; qu'il fît un examen ſévère de la réduction dont elles ſont ſuſceptibles; qu'il impoſât, en conſéquence, ſur tous les départemens de la République, au marc la livre du principal de leur contribution foncière de 1791, les ſommes jugées néceſſaires pour ſatisfaire à ſes beſoins indiſpenſables; qu'il fît verſer au tréſor public le produit de toutes ces contributions, & *qu'enſuite* il mît à la diſpoſition de l'adminiſtration centrale de chaque dépar-

tement la somme qu'il lui auroit assignée pour l'acquittement de ses dépenses locales.

Ces dispositions auroient l'avantage de centraliser toutes les parties de l'administration, d'empêcher les départemens de s'isoler les uns des autres, en les rappelant sans cesse à l'unité qui est l'un des principaux caractères de la République française, de prévenir toute espèce d'inégalité dans les charges publiques; d'habituer à l'économie les administrations centrales, qui n'ont plus aujourd'hui de conseils pour les surveiller. Elles auroient enfin l'avantage de faciliter, dans des temps plus heureux, l'exécution du plan adopté par les Assemblées constituante & législative, & de remplir l'objet que le Conseil des Cinq-Cents s'est proposé, en le soumettant à votre sanction.

Votre commission est encore persuadée que s'il étoit nécessaire de décharger dès maintenant le trésor public des dépenses qui peuvent être mises à la charge des départemens, au moins il auroit fallu en distraire les dépenses fixes qui ne sont pas susceptibles d'économie, parce qu'elles sont réglées par des lois positives qu'il n'est pas en leur pouvoir d'enfreindre (& tels sont les traitemens de tous les fonctionnaires publics, qui s'élèvent à une somme considérable), parce que cette disposition diminueroit l'inégalité des charges résultantes de la résolution qui vous est présentée, en déterminant le gouvernement à demander la réduction d'une multitude de traitemens qui seront trop considérables lorsqu'il n'y aura plus de disproportion entre la valeur nominale de notre signe monétaire & la valeur réelle des denrées qu'il représente.

Ces réflexions, citoyens collègues, vous paroîtront peut-être déplacées, ou tout au moins superflues dans le Conseil des Anciens, qui n'a pas l'initiative des lois : mais elles ne peuvent être indifférentes, eu égard à l'importance de la matière; & ne serviſſent-elles qu'à faire naître une idée plus heureuse, cette petite digression ne sera pas en pure perte pour la chose publique.

Je reviens à la réſolution qui nous occupe.

L'article III eſt ainſi conçu : « Les frais de bureau des » municipalités & des cantons, ainſi que le traitement des » ſecrétaires-greffiers & des commis, continueront à être à » la charge des communes. »

Cette rédaction a paru obſcure à votre commiſſion, en ce qu'elle laiſſe une eſpèce d'incertitude ſur la queſtion de ſavoir ſi les frais d'adminiſtration de canton ſeront ſupportés par toutes les communes qui le compoſent, ou s'ils ſeront ſeulement à la charge des communes où ſiégent les adminiſtrations : *elle eſt encore obſcure*, en ce qu'elle ne diſtingue pas les dépenſes des adminiſtrations de canton de celles qui ſont propres à chaque municipalité.

Il eût été facile de faire diſparoître cette obſcurité, & de rendre cette diſpoſition beaucoup plus claire, en ſtatuant que « les frais de bureau, ainſi que le traitement des ſecré- » taires-greffiers & des commis des adminiſtrations de » canton, ſeront ſupportés par toutes les communes qui le » compoſent, & que les dépenſes locales particulières à » chaque commune continueront d'être à leur charge. »

Mais quoiqu'il ſoit extrêmement important d'éviter dans la rédaction des lois toutes expreſſions qui peuvent rendre leurs diſpoſitions obſcures, équivoques ou amphibologiques, votre commiſſion ne s'eſt pas arrêtée à ce vice de rédaction, parce qu'il eſt difficile de ſe méprendre ſur le ſens de cet article, & de douter que les dépenſes des adminiſtrations de canton ne doivent être ſupportées par toutes les communes qui le compoſent.

L'article IV, portant « qu'à compter du premier vendé- » miaire prochain toutes les dépenſes d'adminiſtration men- » tionnées dans l'article II ſeront acquittées ſur les pro- » duits qui ſeront affectés aux dépenſes locales, eſt rédigé » très-clairement » ; mais, comme il eſt impoſſible que les départemens puiſſent, pendant les huit premiers mois de l'année prochaine, acquitter les dépenſes dont ils ſe trouveront chargés, ſi le gouvernement ne vient pas à leur ſe-

cours, votre commission a pensé qu'il auroit été important que la résolution eût statué que le trésor public leur en feroit l'avance, comme le gouvernement le fit en 1791.

Voilà, citoyens-collègues, les réflexions que cette résolution a fait naître à votre commission. Je ne vous dissimulerai même pas qu'elle a d'abord eu l'intention de vous proposer de la rejeter.

Mais considérant ensuite que toutes les omissions qu'on y remarque peuvent être réparées par des lois postérieures, & persuadée d'ailleurs que le Conseil des Cinq-Cents s'empressera de corriger les vices qu'elle renferme,

1°. En rapportant la loi du 19 fructidor an 2, dont les dispositions sont diamétralement opposées à celles de la présente résolution;

2°. En faisant supporter par le trésor public les frais de justice, l'entretien des hôpitaux & hospices, les secours que la loi accorde aux pères & mères des défenseurs de la patrie, les retraites & pensions décrétées en faveur des militaires retirés du service, & des veuves & enfans de ceux qui sont morts en combattant pour la cause de la liberté; & autres dépenses dont la résolution ne fait pas mention, & qui, par leur nature, doivent être acquittées par le gouvernement;

3°. En décrétant que le trésor public fera l'avance aux départemens de la somme jugée nécessaire pour acquitter, pendant les huit premiers mois de l'an 5, les dépenses mises à leur charge;

4°. Enfin en réduisant, par un examen sévère, les dépenses variables des corps administratifs & judiciaires, ainsi que le traitement de divers fonctionnaires publics, de manière qu'ils soient plus proportionnés à l'étendue, à la population & aux facultés des différens départemens, afin de diminuer, s'il n'est pas possible de les détruire entièrement, les surcharges & cette inégalité inconstitutionnelle résultantes de la disposition qui met les mêmes dépenses à la charge de tous les départemens, sans distinguer ceux qui ne sont pas en état de les supporter;

Votre commiſſion, dis-je, pénétrée de l'importance de ces meſures, & perſuadée d'ailleurs que le Conſeil des Cinq-Cents, animé comme vous de l'amour de la juſtice & du bien public, s'empreſſera de s'en occuper, a cru pouvoir vous propoſer d'approuver la réſolution dont il s'agit.

Mais le motif qui l'a plus particulièrement déterminé à perſiſter dans cet avis, c'eſt qu'elle a craint qu'il n'y eût peut-être plus de danger à la rejeter que d'inconvéniens à l'approuver : & voici pourquoi.

Lorſque l'Aſſemblée conſtituante, en 1791, mit à la charge des départemens des ſous additionnels pour acquitter leurs dépenſes locales, elle décréta que ces ſous additionnels ne pourroient excéder les quatre ſous pour livre de leurs contributions, & que le tréſor public ſupporteroit l'excédent dans les départemens où ils ſeroient inſuffiſans pour acquitter leurs dépenſes locales ; ces diſpoſitions ont été exécutées en 1791 dans tous les départemens où le cinquième *des contributions* ne s'élevoit pas au montant de leurs dépenſes.

Mais la Convention nationale, en ſupprimant, par ſon décret du 19 fructidor an deuxième, la diſtinction des ſous additionnels, ne s'eſt pas bornée à réunir au principal de la contribution foncière de chaque département les quatre ſous pour livre ſeulement qu'il avoit impoſés en 1791, pour faire face à ſes dépenſes locales ; elle y a joint, ou, pour mieux dire, confondu la totalité de ſes dépenſes, dont une partie, à cette époque, avoit été ſupportée par le tréſor public.

Ainſi le département du Finiſtère, par exemple, qui ne payoit, en 1791, ſur ſes dépenſes locales, que la ſomme de 478,620 liv., montant du cinquième de ſes contributions foncière & mobilière, paie aujourd'hui 686,369 liv., à laquelle s'élevoit la totalité de ſes dépenſes locales en 1791 ; ce qui fait un excédent de 207,749 liv.

Ainſi le département de l'Ardèche, qui ne payoit à la même époque & pour le même objet que la ſomme de 301,000 liv., paie aujourd'hui 517,753 liv, parce que ſes

dépenſes locales montoient à cette ſomme, qui a été jointe au principal de ſa contribution foncière ; ce qui lui cauſe une ſurcharge de 216,753 liv.

Ainſi le département de l'Arriège, qui ne payoit auſſi en 1791 que la ſomme de 180,540 liv. ſur ſes dépenſes locales, paie aujourd'hui celle de 426,802 liv., formant la totalité de ſes dépenſes ; ce qui lui occaſionne également une ſurcharge de 246,262 liv.

Je pourrois encore, citoyens collégues, vous mettre ſous les yeux une multitude d'autres exemples auſſi frappans : mais il vous ſuffira de ſavoir, en dernière analyſe, que loin de perdre, comme on l'imagine, à la ſuppreſſion que la Convention nationale a faite des ſous additionels par ſon décret du 19 fructidor an 2, le tréſor public y a gagné 3,327,355 liv. qu'il payoit en 1791, à la décharge des départemens où les 4 ſous pour livre ne ſuffiſoient pas pour acquitter leurs dépenſes locales.

Cette ſurcharge, juſqu'à préſent, ne leur a pas été ſenſible par la lenteur que l'on a miſe dans le recouvrement des contributions, & ſur-tout à cauſe de la dépréciation du papier monnoie : mais aujourd'hui qu'elles doivent être payées au cours du prix des grains, elle ſeroit exceſſive ſi la loi du 19 fructidor an 2 n'étoit pas rapportée. Et n'avez vous pas à craindre, citoyens collègues, ſi vous rejetez la réſolution qui vous eſt préſentée, que le Conſeil des Cinq-Cents ne parte, pour fixer le montant de la contribution foncière de l'an 5, du principal de celle qui exiſte actuellement, & ne continue à faire payer à tous les départemens, ſans aucune diſtinction, la totalité de leurs dépenſes locales ?

Il vaut donc mieux approuver cette réſolution, puiſqu'elle porte que *dans aucun département les ſous additionnels ne pourront excéder le cinquième de ſes contributions.*

Les départemens les plus populeux, les plus étendus, les plus fertiles, & par conſéquent les plus riches, n'y perdront rien ; les plus petits, les plus ſtériles, & conſéquem-

ment les plus pauvres, y gagneront beaucoup, parce que la richeſſe des divers départemens n'eſt pas proportionnée à leurs dépenſes fixes, qui ſont à-peu-près les mêmes.

Voilà, citoyens collègues, les diverſes conſidérations qui déterminent votre commiſſion à vous propoſer, par mon organe, d'approuver la réſolution du Conſeil des Cinq-Cents, relative à la claſſification des dépenſes publiques.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Meſſidor, an 4.